

INT-0343

Distr. INTERNAL  
CEPAL/BRAS/INT.  
CEPAL/WAS/INT. 20  
October 1983

ORIGINAL: ENGLISH

---

C E P A L

Economic Commission for Latin America  
Washington Office  
Brasilia Office  
Joint Brasilia/Washington Study on Trade  
relations between Brazil and the U.S.A.



U.S. IMPORT RESTRICTIONS FACING BRAZIL

(Chapter V)

Preliminary Version

---

Prepared by the ECLA Washington Office. The opinions expressed do not necessarily reflect those of ECLA.

## V - US IMPORT RESTRICTIONS FACING BRAZIL

### a) Tariff Protection

1. One of the main characteristics of international trade in the post-war period is the continuous reduction of tariffs<sup>1</sup> in the industrialized countries, the benefits of which have been extended to LDC's under the MFN-clause. These reductions were achieved first product by product, through bilateral negotiations, and afterwards through rounds of multilateral trade negotiations (Dillon, Kennedy and Tokyo Rounds).
2. As a result tariffs charged on imports into industrialized countries are generally low and are being reduced even more in accordance with the tariff cuts agreed upon in the Tokyo Round, which have to be fully implemented on January 1st, 1987.
3. With regard to tariffs facing developing countries two remarks are commonly made: first duties on products of current export interest to developing countries are often high, whereas tariff cuts on such products agreed upon in the Tokyo Round - if any - generally have been below average; second exports of manufactures by developing countries suffer high effective duty rates due to existence of considerable tariff escalation in industrialized countries.
4. With respect to US import duties facing Brazil, it must be noted that in 1978 only 31% of all US imports from Brazil were dutiable, either as MFN - articles (23% of all imports) or as dutiable GSP-articles (8% of all imports) (see Chapter IV - Table IV.9). 1/
5. Some details on US tariffs facing Brazil can be obtained from GATT tables. In 1976 the trade weighted average tariff rate (ad valorem equivalent) charged on imports from Brazil was only 3.6% and will be reduced to 3.0% (weighted according to 1976 trade) as a result of the MTN tariff concessions. Even if duty free imports are excluded tariffs are not very high: the trade weighted

---

1/ Would it be possible to update these data?

Table V.1

UNITED STATES: TRADE WEIGHTED AVERAGE IMPORT DUTIES CHARGED ON IMPORTS FROM BRAZIL  
(1976 Sample of imports exceeding 10 000 US\$ at the 5-digit TSUS level)

	Number of tariff items	Imports in 1976 (US\$ billions)	trade weighted average import duty (ad valorem- equiv.)	
			pre-MTN	post-MTN
Total imports	584	1698.2	3.6	3.0
Agricultural and agro-ind. products	113	1004.1	2.2	2.0
Industrial products	471	694.1	5.7	4.5
Duty-free imports	113	1015.4		
Agricultural and agro-ind. products	41	825.4		
Industrial products	72	190.0		
Dutiable imports	543	682.8	9.1	7.5
Agricultural and agro-ind. products	72	178.6	12.6	11.2
Industrial products	471	504.2	7.8	6.2

Source: ECLA on the basis of data provided by GATT

average tariff rate on dutiable imports in 1976 was 9.1%. This rate was relatively high for agricultural products (12.6%), mainly due to high tariffs charged on sugar and frozen concentrated orange juice. The average tariff on industrial products was 7.8%, mainly as a consequence of duties charged on imports of footwear, textiles and apparel.

6. MTN tariff concessions will have little effect on products of present export interest of Brazil. It has to be noted that the US trade legislation excluded products subject to import relief programs from the MTN tariff negotiations. For example, footwear was excluded due to the fact that OMA's with Korea and Taiwan were in force. For the same reason tariffs on a series of steel products were not negotiable. With regard to textiles some tariff reductions were negotiated. Although US tariff reductions - as is the case of tariff reductions granted by other industrialized countries - have only small effects on products of immediate export interest of Brazil - and other developing countries, on the long run they may be more significant as they benefit potential exports.

7. It can be concluded that US tariff protection affects only a small number of products of export interest to Brazil. According to a recent OAS publication in 1982 out of 669 tariff items imported from Brazil, and excluded from GSP treatment 127 suffered tariffs of over 15%, 51 of over 25% and 18 of over 35%. However present and/or potential trade in these items in some cases might be of little significance. The most important case of tariff protection affecting Brazilian products is FCOJ. It would be noted, however, that a significant proportion of US imports of Brazilian FCOJ takes place under the draw-back system, which grants a 99% restitution of import duties.

b) Countervailing Duties

8. Countervailing duties have been applied to Brazilian products ever since 1974 (footwear). See Table V.2. The number of products subject to countervailing duty proceedings increased sharply in 1981, due to the economic recession in the United States, the high value of the dollar and the re-introduction

of fiscal subsidies in Brazil. An additional factor is the difficult situation of the U.S. steel industry and the role of the U.S. market as an outlet for steel makers, which in many developed and developing countries possess overcapacity in relation to their domestic markets. As a result at the end of 1982 some 15 articles imported from Brazil suffered either countervailing duty proceedings in the U.S. or off-setting export taxes in Brazil, representing about 25% of the value of total U.S. imports from Brazil, and 40% of the U.S. imports of manufactures articles from Brazil (1981 trade).

9. With regard to the subsidies/countervailing duties item, consideration should be given to the need that developing countries have to subsidize their exports (especially of manufactured products), in order to overcome internal and external trade distortions, as has been recognized in the Agreement on Interpretation and Application of Articles VI, XVI, and XXIII of the GATT.

These factors lead to revise the concept of "fairness" of export subsidization by developing countries. It must also be noted that countervailing duty proceedings in many cases should be considered as protectionist measures and not as a simple correction of unfair trade practices.

10. Brasil ha sido uno de los primeros países en desarrollo en firmar el Acuerdo de interpretación del GATT. Por esta razón Estados Unidos otorga a Brasil el estatus de "País bajo acuerdo" (Country under the Agreement), siendo la base legal aplicable para imposición de derechos compensatorios a importaciones subsidiadas desde Brasil sección 701 de la ley de Convenios Comerciales de 1979. Consecuentemente una determinación afirmativa de daño por parte de la CCI es requisito legal para la imposición de derechos compensatorios a la importación de cualquier artículos subsidiados desde Brasil.

11. Conviene destacar que el gobierno de Brasil se comprometió unilateralmente a eliminar gradualmente el principal elemento en su esquema de incentivos a la exportación; el crédito fiscal, de acuerdo con artículo 14:45 de la Parte III del Acuerdo de Interpretación. Según el compromiso original esa eliminación gradual debería resultar en su eliminación total a partir del 30 de junio de 1983. En 1982 Brasil decidió anticipar la fecha de eliminación total al 30 de marzo de 1983. Sin embargo a fines de noviembre de 1982 Brasil

UNITED STATES CUSTOMS AND BORDER PROTECTION REGULATIONS 19.101 ALTERED TO BE LIBERALIZED FROM 19.101

Year	Product	TSUS	Observations
1974	Non-rubber footwear	700.0500 through 700.8000 with various exceptions	CVD-order: two alternatives according to proportion of total sales of each particular accounted for by export sales if <40% : 11.2% (1-24-79); 10.6% (3-31-79); 10.1% (6-30-79); 9.5% (9-30-79); 1.0% (12-7-79) if >40% : 4.3% (1-24-79); 4.1% (3-31-79); 3.9% (6-30-79); 3.7% (9-30-79); 1.0% (12-7-79) CVD-order revoked in 1983, but offsetting export tax in Brazil will remain in force
1975	Leather handbags	706.0820	waiver in 1976 ; CVD-order revoked in 1980
1975	Castor oil and oil products	178.20 490.26	10.2% (1-24-79); 9.6% (3-31-79); 9.1% (6-30-79) 8.5% (9-30-79); 1.0% (12-7-79) currently: 2.53%
1976	Scissors and shears	650.90;92	14.5% (1-24-79); 13.8% (3-31-79); 13.2% (6-30-79) 12.5% (9-30-79); 2.5% (12-7-79) currently: 3.88%
1976	Cotton yarn	300.60 through 302.98	1983 administrative review: 10.97%
1976	Leather wearing apparel	various	suspended in 1981
1977	Textile products	791.7620;7640;7660	suspended in 1980
1979	Pig iron	607.13	17.9% (1-24-79); 17.0% (3-31-79); 16.2% (6-30-79) 15.3% (9-30-79); 2.5% (12-7-79) currently: various rate (weighted average 6.07%)
1979	Arms and parts	various	investigation suspended in 1980
1979	Ferrochromium	606.24;30;37;44	investigation suspended in 1980
1982	Certain carbon steel products		
	- hot-rolled carbon steel plate	607.6615;9400 608.0710;1100	ITC: affirmative preliminary determination (February 1982) suspension agreement (September 1982)
	- hot-rolled carbon	607.6610;6700;8320	ITC: negative preliminary determination

negoció con GATT y con Estados Unidos una prolongación del subsidio, hasta el 31 de abril de 1985.

12. Los subsidios netos que el Departamento ha determinado (como porcentaje del valor FOB de exportación) en algunos casos seleccionados se presentan en el Cuadro V.3. Como se puede observar, tres elementos del programa brasileño de incentivos a la exportación han sido con mayor frecuencia blanco de investigaciones sobre subsidios: el crédito premio fiscal, el financiamiento de capital de giro para producción de artículos exportables a tasas de interés subsidiadas, y la reducción del pago de impuestos sobre utilidades en función del desempeño exportador de las empresas beneficiadas (para una descripción véase Capítulo III). Sin embargo, debe observarse que en diversas investigaciones recientes con respecto a importaciones de productos siderúrgicos desde Brasil, subsidios domésticos fueron incluidos en los cálculos del subsidio neto (dentro de determinaciones preliminares) a pesar de que su propósito principal es el desarrollo de la actividad siderúrgica para el mercado interno. Los principales programas de promoción de la actividad siderúrgica involucrados son los descuentos en el pago del IPI para ampliar la capacidad instalada (Decreto Ley 1547 de Abril de 1977) y la depreciación acelerada de bienes de capital de origen nacional, dentro de programas aprobados por el Consejo de Desarrollo Industrial.

13. The attitude towards export subsidies by specialized agencies within the United States is different, partly due to the differences in discretionary authority granted to them by the U.S. trade legislation. The subsidy investigations by the Commerce Department have been said to be rather technocratic and microeconomic processes, carried out by intermediate level bureaucrats. The U.S. legislation is less tolerant than that of other countries as the imposition of countervailing duties is mandatory (at to the full level of subsidies determined by Commerce) once all the conditions established by law are fulfilled. (Opposite to e.g. CEE regulations). The Office of the U.S. Trade Representative seems to have a broader view. For instance, it refused to incorporate Brazil in a recent Section 301 Investigation on specialty steel (Unfair foreign practices

Table 1.3

UNITED STATES, SUBSIDIES CALCULATED BY THE DEPARTMENT OF COMMERCE ON SELECTED IMPORTS FROM BRAZIL  
(as a percentage of fob invoice value)

Product	reference period for subsidy investigation (computed subsidies can be adjusted to later changes in underlying programs)		export subsidies			domestic subsidies			Other subsidies	Total subsidy
			export credit premium	preferential working capital financing	income tax exemption for export earnings	IPI rebates for capital investment	Industrial Development Council (CDI) Program	Accelerated depreciation for capital goods manufactured in Brazil		
Non-rubber footwear	7-31 Dec 79	P 1/	n/a	4.00	0.43					
	1980	P	n/a	2.32	0.82			0.34 a/	4.77	
	(potential)	P	n/a	7.32	0.82			0.34 a/	3.48	
Castor oil products	1979	P	n/a	3.55	0.16				2.71	
	1979	P	n/a	2.36	0.17				2.53	
Pig iron		P								
		F	15.20 b/	6.50 b/				2.50 b/ c/	24.20	
	(revision)	F	n/a						6.07	
Certain scissors and shears	03.01.79-	P	n/a							
	02.29.80	F	n/a	2.03	0.76				2.79	
Cotton yarn	10.01.79-	P	n/a							
	12.31.80	F	n/a	3.28	0.27				3.55	
Carbon steel plate	1981	P	5.40	1.71		1.47			8.58	
		F								
Carbon steel wire rod	1981	P	10.63	1.31	0.34	1.77	0.08	0.18	14.31	
		F								
Certain stainless steel products	1981	P								
		F	10.65	1.85	0.55	0.80	0.18	0.03	1.38 d/	15.44
PC steel wire strand	1981	P	12.50	1.06	0.52	1.83		0.32	16.23	
		F	11.00	1.13	0.55	0.91		0.31	13.90	
Orange Juice (FCOJ)	around March 81-Feb.82	P								
		F		1.64	1.13				2.77	

1/ P=Preliminary investigation, F=Final investigation

n/a not applicable as incentive was not granted at the time of the investigation

a/ Tax reduction on equipment used in export production; Decree Law No. 1248 of December 2, 1975 (0.03) + Preferential export financing under CIC-CREBE 14-11 (0.30)+incentives for Trading Companies under Resolution 643 (0.01).

b/ weighted average of 16 exporting firms

c/ Export Financing Against Foreign Exchange Contracts (ACF)

d/ PRDE loan adjusted at only 20% of the variation in DRTN. This program, instituted in 1975 is no longer in force. Subsidy refers to outstanding balance on such a loan received by one major producer



Table V.5

UNITED STATES: IMPORTS FROM BRAZIL OF PRODUCTS SUBJECT TO JTC INVESTIGATIONS IN 1981-1983

	value (thousands of US.dollars)					quantity		import penetration rate Brazilian products				
	1979	1980	1981	1982		1981	1982	1979	1980	1981	1982	
<u>intervailing duties</u>												
-rubber												
wear		239.596	327.251	349.710	a/	31.338	43.028	41.114		4.2	5.7	5.1
women's leather												
footwear)		(186.678)	(294.013)	(290.511)		(26.523)	(37.962)	(36.018)		16.3	21.4	19.6
rain steel products												
hot-rolled carbon												
steel plate	61.754	101.796	112.855		b/	206	323	309		2.6	4.2	4.2
hot-rolled carbon												
steel sheet and strip	7.313	1.818	1.311	1/	b/	28	7	4	1/	0.2	..	..
cold-formed carbon												
steel sheet and strip	2.481	506	3.695	1/	c/	8.765	1.491	9.289	1/	..	..	..
carbon steel struc-												
tural shapes	4.861	7	4.772	1/	b/	20	..	..		0.3	..	..
hot-rolled carbon												
steel bar	6.900	3.983	2.151		b/	24	14	7		0.4	0.3	0.2
cold-formed carbon												
steel bar	311	310	414		b/	656	669	749		..	0.1	0.1
carbon steel plate												
carbon steel wire rod	10	-	10.553		c/	33	0	32.579		-	-	0.6
	x 1977	1.899	3.335		d/	12.704	7.809	13.680		..	..	..

and violations of U.S. rights under trade agreements, Section 301 of the Trade Act of 1974, as amended). It also seems to play an important role in the achievement of "suspension agreements" between the Government of Brazil and Commerce.

14. The U.S. International Trade Commission has been said to possess more discretionary authority in its determination whether subsidized imports cause a material injury to a domestic industry. These determinations are made by high level officers, appointed by the President for 9-year periods. The threshold for affirmative determinations in preliminary investigations might be considered as very low. This means that the filing of a petition for countervailing duties to be charged on imports of Brazilian articles have a high probability to result in complicated and time-consuming investigations, even if the final determination of ITC might be negative. The uncertainty to importers and exporters caused by countervailing duty proceedings, increased by the possibility of retroactive adjustments through the annual reviews of outstanding orders by the Department of Commerce must be stressed, even if its effects on Brazilian exports to the U.S. are difficult to quantify.

15. In the period 1981-1983 US industries filed eight CVD petitions claiming material injury from imports that were alleged to be subsidized from Brazil, see Table V-4, representing approximately 370 million dollars of trade in 1981. In all these cases the Department of Commerce found subsidies ranging from 2.77 % of the fob invoice value of exports in the case of FCOS to about 15% in some steel product cases.

16. ITC reached affirmative preliminary determinations regarding material injury or the threat thereof in six cases, and for one out of six like products subject to investigation in another case, carbon steel plate, in the investigation on certain steel products). Only in one case, commuter aircraft, it reached a negative determination. Trade in products with respect to which preliminary determinations were affirmative amounted to approximately 300 million dollars (1981 US imports). The negative determinations thus referred to some 70 million of trade in 1981. The affirmative determinations affected frozen concentrated orange juice plus five groups of steel products.

(continued)

... of the Trade Agreements Act of 1979, ... on the injury effects of the re- ... of the subject CVD-orders ... to the domestic industry, ... requested by the the Government of Brazil on October 26, 1981)

Determination: negative (divided vote)

No-injury: -relatively healthy situation domestic industry: (domestic industry defined as all industry of non-rubber footwear subject to investigation; lack of available data do not permit identification of narrower group of products, e.g. women's shoes) profit data indicate that domestic industry has been successful in its efforts to become more competitive "domestic industry is restructuring and consolidating" -offsetting export tax in Brazil reduces potential subsidy rate to a level that Commerce considers de minimis (0.5%); The Minister of Finance of Brazil by letter (of April 22, 1983) gave assurances that that the offsetting export tax would be remained in case of revocation of the outstanding CVD-order, and adjusted for any changes in subsidies.

Product: certain steel products

Preliminary investigation:

like product:

- 1. Hot-rolled carbon steel plate affirmative
- 2. Hot-rolled carbon steel sheet and strip negative
- 3. Cold-rolled carbon steel sheet and strip negative
- 4. Carbon steel structural shapes negative
- 5. Hot-rolled carbon steel bar negative
- 6. cold-formed carbon steel bar negative

Table 1.4  
(continued)

Product: Carbon steel wire rod

-----  
(Petition filed: February 8, 1982)

Preliminary investigation: affirmative (divided vote)

Injury: -sharp increase in imports from Brazil in 1981

Threat: -a contract between a large Brazilian producer and a foreign party related to a U.S. importer which calls for large increases of carbon steel wire rod exports to the United States  
-a very large capacity to produce carbon steel wire rod

Product: Prestressed Concrete Wire Strand

-----  
(Petition filed on March 4 1982)

Preliminary investigation: affirmative (divided vote)

Injury: -low profits domestic industry  
-increase imports from Brazil in absolute terms  
-price suppression and lost sales due to underselling

Threat -increasing exports  
-existence of substantial excess capacity in Brazil

Final investigation: negative

No-injury -condition US industry is generally healthy, except for profitability  
-in the only period in which domestic industry could have suffered material injury imports from Brazil decreased slightly, both in absolute terms and as a percentage of increasing consumption  
-data on prices of imports from Brazil do not demonstrate any causal relation

No-threat -US imports from Brazil are not increasing  
-there is no indication of increased exports from Brazil to the US

14012 V.4  
(continued)

Product: Frozen Concentrated Orange Juice

-----  
(Petition filed: July 14, 1982)

Preliminary investigation: affirmative (divided with regard to injury)

- injury: -decrease profits US industry in first half of 1982. (domestic industry definition included both growers of "round oranges" and processors. The question of "related parties" was raised as some processors are importers of Brazilian FCOJ. However it was decided that they should not be excluded from domestic industry)  
-increased imports from Brazil, both in absolute terms and as a proportion of total available FCOJ  
-price increase following second successive freeze, 1981-1982, was less than could have been expected according to historical patterns; which indicates apparent price suppression  
-Underselling (considered although recognizing differences in quality)
- threat: -Brazil's ability to expand exports. The United States is Brazil's largest export market and current world demand is weak

Final investigation: affirmative (negative with regard to injury, divided with regard to threat)

Final investigation requested by the government of Brazil)

- threat: -found on the basis of analysis of import trends, present import inventory levels, projected Brazilian production for 1983/84, Brazilian carry-over and ending stocks and Brazil's export markets and projected consumption trends. (fundamental in this decision was the agricultural nature of domestic industry)

Product: Stainless steel bar and rod

-----  
(petition filed on June 16, 1982)

Preliminary investigations: affirmative

- injury: -deteriorating situation domestic industry since 1979; this downward trend quickened in the first quarter of 1982 according to a series of variables  
-rising imports from Brazil both in absolute terms and as ratio of domestic consumption  
-underselling
- threat: -capacity of Brazilian specialty steel makers is increasing  
-In recent years exports to the US have increased significantly while exports to other markets decreased

Final investigation: affirmative

- injury: -situation domestic industry  
-imports from Brazil increased in 1982, both in absolute terms and with regard to market share  
-underselling

17. In all cases leading to affirmative determinations the government of Brazil subscribed suspension agreements with the US Department of Commerce. See Table V.6. In these agreements Brazil committed itself to offset by export taxes the ~~and~~ *valorem* value of incentives considered to be subsidies by the DOC, and to adjust these export taxes for future changes in export taxes for future changes in export promotion programs.

18. Normally ITC suspends its investigation when suspension agreements are subscribed, but petitioners and/or the Governments of countries affected are entitled to request the continuation of countervailing duty investigations. Such request were filed in at least two cases by petitioners (PC steel wire strand and stainless steel products) and by the Government of Brazil in the case of FCOJ.

19. In two of these final investigations ITC's determination was affirmative: stainless steel products and FCOJ. In the case of FCOJ, only the threat of material injury was confirmed. With regard to the apparently low threshold in this case it must be noted that ITC would have given special consideration to the agricultural nature of this industry.

20. In 1983 ITC also conducted an investigation on the likely effects of the revocation of an CVD-order on imports of footwear from Brazil, on request of the Government of Brazil (by letter of October 26, 1981). In this case ITC reached a negative determination, mainly on the basis of the fact that the net potential subsidy, as calculated by Commerce, was almost fully offset by an export tax, remaining a net subsidy of only 0.48%, which is less than 0.5%, considered de minimis by Commerce. It was also considered that the Minister of Finance of Brazil would remain in force in case of revocation of the outstanding CVD-order, and that it would be adjusted for any charges in the underlying subsidies.

21. Brazilian exports to the United States, subject to export taxes in relation to CVD-proceedings, are presented in Table V.6 .

22. It has to be noted that certain stainless steel and alloy tool steel products are now subject to import relief under the Escape Clause, whereas

... 2000 ...  
 ... to the ...

Description	1980 Classification	1981		Expenditures Central Fund Resolution (date reso- lution)
		initial	current (as of 07.31.83)	
--- 1981 ---				
Non-rubber footwear	64.02	15.00	19.00	692 (04.30.81) 750 (07.23.82)
Castor oil products		15.00	11.00	699 (06.25.81)
Pig iron		15.00	11.00	699 (06.25.81)
Certain scissors and shears		15.00	11.00	699 (06.25.81)
Cotton yarn		15.00	11.00	699 (06.25.81)
Leather wearing apparel for men and boys		15.91	11.91	692 (04.30.81)
Certain textile products		15.63	11.63	692 (04.30.81)
Leather handbags for ladies	42.02.02.01	15.00	11.00	708 (11.13.81)
--- 1982 ---				
Carbon steel plate	73.13.01.00 73.13.01.01 73.13.01.99 73.13.05.01	12.16	12.53	765 (09.23.82) 798 (02.10.83)
Carbon steel wire rod	73.10.01.01	14.90	15.50	768 (10.13.82) 798 (02.10.83)

several other products, at first subject to CVD-investigations later subject to anti-dumping investigations.

c) Anti-dumping Investigations

23. Subtitle B of Title VII of the Tariff Act of 1930, as added by the Trade Agreements Act of 1979, provides that anti-dumping duties will be imposed when the Department of Commerce determines that a class or kind of foreign merchandise is being, or is likely to be, sold in the United States at less than fair value and the U.S. International Trade Commission determines that an industry in the United States is materially injured or threatened with material injury, or that the establishment of an industry is materially retarded, by reason of imports of that merchandise.

24. The number of Brazilian products involved in anti-dumping cases for a long time has been small. The reason might be that it is more difficult to find a reasonable indication of dumping than of subsidization, as the Brazilian export incentives program is very well known. However in 1982 the number of anti-dumping cases involving Brazilian products increased sharply. See Table V.7. A high proportion of these products previously were subject to CVD investigations. The reason might be that petitioners, who felt discontent with suspension agreements between the Government and the Department of Commerce believe that they can obtain a higher level of protection under the anti-dumping law.

b) Escape Clause

25. Import relief for industries that suffer injury by rapidly increasing imports, although neither subsidized nor dumped, is maybe the form of U.S. protectionism that has received most attention.

26. GATT article XIX permits temporary restrictions of disruptive imports, but only on a non discriminatory basis, whereas countries that apply to article XIX are subject to retaliation in the form of cancelation of equivalent concessions by affected countries.



27. It is mainly for these reasons that industrialized countries have applied to an ever growing extend restrictions at the margin of article XIX, avoiding the explicit imposition of quotas by the negotiations of Voluntary Export Restraints (VERs) or Orderly Marketing Agreements (OMAs).

28. The earliest request in the US for import relief came from the textiles industry, that in the early fifties began experiencing major competition from increasing imports of cotton textiles from Japan.

29. In the Reciprocal Trade Agreement of 1955 between the US and Japan, following Japans acceptance into the GATT, the US provided tariff concessions on certain textile products. The Trade Expansion Act of 1962 legalized the escape clause, providing tariff relief to industries injured by increasing imports that resulted from US tariff concessions. Nevertheless US textiles industry strived for the imposition of quotas, as it is much easier to control imports to certain desired level by quotas than by tariffs.

30. It is interesting to note that, "however, the imposition of import quotas would not have been consistent with the United States' commercial policy and its commitment to trade expansion under the GATT. The situation was particularly sensitive since the Untied States had been the major supporter of the GATT and, in particular, the outspoken opponent of quantitative restrictions used for protective purposes. It had also been one of Japan's supporters in the latter's efforts to join the GATT. The problem was temporarily resolved by the so-called Japanese voluntary export controls". 1/

31. Since 1974 import relief has been provided by Section 201-203 of the Trade Act. According to the Escape Clause currently in force ITC, in case of affirmative injury investigation, recommends certain type of import relief to the President. ITC can recommend tariff increase, tariff quotas, quantitative restrictions, or a combination of these measures. However if ITC believes that

---

1/ USITC: The History and Current States of the Multifiber Arrangement, page 2.

Table v.7

UNITED STATES: ANTI-DUMPING INVESTIGATIONS INVOLVING PRODUCTS IMPORTED FROM BRAZIL

1972	Pig iron	602.13;15
1973	Vinyl film	771.4312
1977	Methyl alcohol	497.96;99 498.97
1982	Carbon steel	607.6615;9400 608.0701;1100
1982	Welded carbon steel pipe and tube	610.3208;3209;3231;3232 610.3241;3244;3247
1982	Melamine	425.1020
1982	Carbon steel wire rod	607.17
1983	Carbon steel plate and sheets	607.6610;6615;9400 608.0710;1100
1983	Carbon steel plate and sheets	607.6615;9400 608.0710;1100
1983	Carbon steel sheets	607.6700;8342;9400

Source: OAS, *Inventario de Investigaciones Comerciales de Estados Unidos y Otras Medidas con Posibles Efectos Restrictivos para países latinoamericanos y del Caribe*, Washington, Sept. 1983, 52p. (DEA/Ser.H/XIII,CIES/CECON/459)

Table V.8

DETAILED LIST OF THE LATEST INVESTIGATIONS OF IMPORTING PRODUCTS FROM BRAZIL

Year	Product	ISUS	Other countries involved	ITC-recommendation	Decision of the President
<i>Trade Expansion Act of 1982:</i>					
1970	Non-rubber footwear	700.51;52;53;60			Adjustment Assistance
<i>Trade Act of 1974 (Section 201):</i>					
1975	Steel, stainless and alloy tool	607.01;04 608.18;52;76;78;85 609.06;08			Adjustment Assistance
1975	Footwear	700.05 through 85			Adjustment Assistance
1975	Honey	155.70			No action
1976	Footwear	700.05 through 85 (excl. 700.51;52;53;60)			Adjustment Assistance
1977	Color television receivers	685.20			
1977	Ferrochromium, low-carbon	607.30			No action
1977	Ferrochromium, high-carbon	607.31			No action
1977	Zinc, unalloyed, unwrought	626.02			No action
1978	Ferrochromium, high-carbon	607.31			No action
1979	Leather wearing apparel	791.7620;40;60			Tariff increase (3 years' period)
1979	Motor vehicle chassis	692.02;03;10;11;20;21			No action
1982	Steel, stainless and tool	606.90 through 95 607.26 through 90 608.26 through 64 609.45			No action  Tariff increase and import quotas

Source: DEA, Inventario de Investigaciones Comerciales de los Estados Unidos y Otras Medidas Vigentes con Posibles Efectos restrictivos para Países Latinoamericanos y del Caribe (DEA/Ser.H/XIII, CIES/CECON/459, Washington, 1 septiembre 1983)  
CEPAL on the basis of USITC documents

trade adjustment would provide adequate relief it should recommend this solution. The President can deny or accept the ITC recommendations. He can also negotiate OMA's or VER's with exporting countries. In his decision the President has to consider factors of national economic interest. For example, he can refuse to impose restrictive measures if this would have inflationary effects. The President would have certain inclination to deny import relief, if the macro-economic costs of import relief are high or if a real possibility of retaliation exists. However if strong cases are presented or if lobbying by influential industries exist or congressmen the possibilities of import relief increase.

32. As can be seen in Table V.8 Brazilian products have not very frequently been involved in Escape Clause investigations. ITC has conducted several investigations on footwear, but no special measures were taken against imports from Brazil. Recently, Brazil got involved in an escape clause case regarding specially steels. The market penetration rate of Brazilian products themselves is generally low, so probably Brazil will not easily become subject to escape clause investigations. Moreover, as it is relatively easy to present indications of subsidization of Brazilian products, and US industries would prefer to initiate countervailing duty cases against Brazil, as CVD-orders are mandatory, whereas import relief under Section 201 is optional. The threshold for the proof of injury is also higher in escape clause cases. However, in some sectors where the import penetration from all sources is high, Brazil might get involved in new investigations and import relief programs.

e) Trade in Textiles

33. Since the mid fifties trade in textiles has been a major exception in the process of liberalization of international trade (together with trade in a series of agricultural products).

34. As mentioned in Point 63 in 1955 Japan imposed a series of restrictions on the exports of certain cotton articles to the United States, that culminated

in the institution of a 5-year export control program in 1957. However these measures brought only temporary relief as new suppliers surged rapidly, principally Hong Kong, causing a new rise of imports of cotton textiles into the United States. (US imports of cotton textiles more than doubled from 1958 to 1980). Attempts to persuade Hong Kong to control its exports to the United States failed.

35. The United States then tried to avoid disruptive import on the basis of multilateral action. These actions resulted in 1961 in the creation of the Short-Term Arrangement Regarding International Trade in Textiles (STA), covering 64 categories of cotton textiles. The STA covered the period October 1, 1961 to September 30, 1962 and aimed at an orderly development of international trade in cotton textiles, in order to increase export possibilities of developing countries of JAPAN, but avoiding disruptive conditions in import markets. A Provisional Cotton Textiles Committee was established in charge of the preparation of a long-term arrangement.

36. In 1962 negotiations between the United States, Japan and 17 other countries (principally industrialized countries India, Pakistan, and Hong Kong - represented by the United Kingdom - being the most expressive developing countries) culminated in the Long-Term Arrangement Regarding International Trade in Cotton Textiles. The LTA originally covered a period of five years, starting October 1, 1962. At first, trade in cotton textiles covered by the arrangement was controlled at a product by product basis, but after some time the United States started to negotiate bilateral agreement with various exporting countries. The LTA was renewed in 1967 and 1970 and the number of signatory countries increased to 82 by 1982.

37. Exports of certain cotton textiles from Brazil to the United States were restrained beginning with carded cotton sheeting in November 1963, followed by several other products in subsequent years. The first bilateral agreement between Brazil and the United States went into effect on November 1, 1970, initially for a period of 5 years. It established an aggregate level of 75 million equivalent square yards of cotton textiles. It was amended in 1972

and replaced by a new agreement in 1974 under the Multifiber Arrangement.  
(See Table V.9).

38. In the early seventies imports into the US of textile products not covered by the LTA increased rapidly principally manmade fibers from Japan and apparel from Taiwan, Korea and Hong Kong. The US negotiated export restraints first with Malaysia and later with the countries mentioned above. Under US leadership negotiations started in 1973 that would culminate in the creation of the MFA in 1974.

39. The first MFA covered the period January 1, 1974 to December 31, 1977, and included most textiles of cotton, wool and man-made fibers. The MFA provided the institutional framework for a series of bilateral agreements.

40. Under the MFA the US have signed three subsequent bilateral agreements with Brazil, effective April 1, 1976, 1979 and 1982 respectively. The first two agreements restrained trade of cotton textiles, on an aggregate level, on subgroup levels and on individual categories (See Table V.9) <sup>1/</sup>. Categories for which no specific levels were established were subject to consultation if exports exceeded certain value (One million SYE for each non-apparel category and 700,000 SYE for each apparel category). In a separate agreement Brazil committed itself to consult with US negotiations for possible limitation on man-made fiber textiles should imports into the United States during a 12-month exceed by 10% or more the level of such imports during any of the 3 years preceding the agreement. Restraint levels and flexibility conditions are specified in Table V.9.

41. Ever since the first US/Brazil bilateral agreement (Under the LTA) imports of cotton textiles from Brazil into the United States have been small in relation to global and subgroup restraint levels. Even the levels for specific product categories normally exceeded to a large extent US imports of those products from Brazil. (See Table V.10 and V.11). These figures seem to indicate that restriction under the bilateral agreement have had little negative effects on past and current exports of cotton textiles from Brazil to the United States.

---

<sup>1/</sup> No information on the current bilateral agreement.

Table V.9

Type of restrictions	Products affected	Level of restrictions (billions of equivalent square yards)	Reference period	Growth	Swing 1/	Carry-over 2/	Carry-forward 3/
<b>Restrictions as originally notified under Article 2:1</b>							
Articles 3 and 6 (LTA)	I Yarn of cotton (Cat. 1-4)	34.7 a/	1 Oct. 70-				
	II Fabrics of cotton (Cat. 5-27)	43.4 a/	9 Sep. 77				
	III Apparel, made-ups and misc. textiles (Cat. 28-64)	6.9 a/					
	<b>Total</b>	<b>85.0 a/</b>					
<b>Restrictions in period January 1974-March 1979</b>							
Article 4 MFA	I Yarn of cotton (Cat. 1-4)	40.0	1 Apr. 76-				
	II Fabrics of cotton (Cat. 5-27)	49.0	31 Mar. 79				
	III Apparel, made-ups and misc. textiles (Cat. 28-64)	25.0					
	<b>Total</b>	<b>114.0</b>					
<b>Restrictions in period April 1979-March 1982</b>							
Article 4 MFA (extension of agreement)	I Yarn of cotton (Cat. 300-301)	45.8 b/	1 Apr. 79-31 Mar. 82	7%	15% (10% in group)	11%	6%
	II Fabrics of cotton (Cat. 310-320)	36.1 b/		7%	15% (10% in group)	11%	6%
	III Apparel, made-ups and misc. cotton textiles (Cat 330-369)	28.6 b/		7%	7%	11%	6%
	<b>Total</b>	<b>110.5 b/</b>					
<p>1/ swing: the use of a proportion of an unfilled limit for a category to increase the restraint limit of another category up to a certain percentage (usually 7 percent)</p> <p>2/ carryover: use in the present bilateral agreement of an unused proportion of an import limit for a category from the corresponding category of the previous year up to certain percentage specified in the agreement</p> <p>3/ carryforward: use of a category in the present bilateral agreement year of a proportion of a next year's limit for a corresponding category up to certain percentage increase specified in the agreement</p> <p>4/ Level for twelve-month period ending in 1974 3rd agreement year</p>							
<p>Source: GATT, Textiles Surveillance Body, Report of the Textiles Surveillance Body to the Textiles Committee for the Major Review Appendix: Evolution of Restrictions</p>							

Table V.10

UNITED STATES BILATERAL AGREEMENT UNDER THE MFA: IMPORTS FROM BRAZIL SUBJECT TO SPECIFIC RESTRAINTS AND QUOTAS FILLED

Product category	Final adjusted restraint level		US imports from Brazil		Imports charged against restraint level		Percentage filled		
	1978	1979	1978	1979	1978	1979	1978	1979	
1000 square yards									
313 Sheeting	SL	17.517	18.743	22.213	1.560	13.427	133	76.7	0.7
315 Printcloth	SL	14.769	15.803	619	224	279	460	1.9	2.9
316 Shirting	SL	-	1.000		0	-	0	-	0.0
318 Yarn-dyed fabrics	MCL	1.000	1.000	276	276	420	541	42.0	54.0
319 Duck	SL	3.664	3.920	1.180	808	722	975	19.7	24.8
331 Gloves	MCL	1	200	1	0	1	0	100.0	0.0
1000 dozens:									
333,334,335 Coats	MCL	53	53	5	2	6	1	10.8	1.7
338,339 Knit shirts	MCL	348	340 (SL)	250	203	256	173	73.7	50.7
340 Shirts, not knit	SL	199	132	2	1	1	..	0.7	0.1
341 Blouses, not knit	MCL	48	48	1	..	..	..	0.2	0.5
345 Sweaters	SL	46	50	6	8	7	6	15.2	12.7
347,348 Trousers	SL	242	259	129	75	106	59	43.7	22.8
349 Brassieres, etc.	MCL	146	146	1	0	1	0	0.8	0.0

Source: United States International Trade Commission, The Multifiber Arrangement, 1973 to 1980. Washington March 1981, 2 v. ii. (USITC publication 1131)



Table 1.1  
COTTON TEXTILES: US IMPORTS FROM BRAZIL BY MFA CATEGORIES  
(1000 \$Y\$)

Subgroups	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Total					66239.6	36526.2	57461.8	16726.2	13569.2	59660.5	69361.
I Yarn of cotton					48804.9	13044.5	7835.8	126.0		13395.0	35279
300 Carded yarn					48701.2	13044.5	7835.8	126.0		13077.2	34113.
301 Combed yarn					103.7					317.8	1165.
II Fabrics of cotton					8607.8	13514.2	36171.0	6244.0	5257.2	36789.3	19878.
310 Cingham						2.2					114.
312 Corduroy											0.
313 Sheeting					3098.2	8274.6	22213.4	1560.5	1580.7	20894.7	9613.
314 Poplin and broadcloth					213.5	321.0	779.3	515.9	245.9	979.1	959.
315 Printcloth					52.8	471.0	618.6	224.1	417.0	4372.7	1580.
316 Shirting					226.9				24.4	74.2	3.
317 Twill and sateen					2061.6	2132.0	5705.8	1877.0	1283.1	5065.6	2488.
318 Yarn-dyed fabric n.e.s.					102.2	215.0	276.3	538.5	496.9	595.5	393.
319 Duck					216.5	999.6	1180.2	807.7	904.5	3402.3	3363.
320 Woven fabrics n.e.s.					2636.1	1098.8	5397.4	720.3	304.7	1405.2	1361.
III Apparel, made-ups misc. of cotton					8826.9	9967.5	13455.0	10356.2	8312.0	9476.2	14204.
330 Handkerchiefs											
331 Gloves							2.5				
332 Hosiery					0.7			0.6			
333 Suit-type cloths					15.2	3.6	6.3			2.9	7.1
334 Other coats					14.4	74.1	70.3	74.0	44.8	8.0	28.
335 Coats					14.6	125.6	125.3	28.8	6.4	49.6	66.
336 Dresses					18.2	9.6	3.8	9.7	10.1	13.7	11.
337 Playsuits					276.9	980.1	1137.2	1494.2	1241.8	1020.2	525.
338 Knit shirts					101.6	159.4	205.0	234.9	111.1	100.4	184.
339 Knit shirts and blouses					1225.4	601.8	1595.3	1226.2	1075.8	562.4	656.
340 Shirts, not knit					43.9	63.4	47.4	23.1	2.0	4.2	1.
341 Blouses, not knit					33.5	29.7	10.3	4.5	0.6	11.0	8.
342 Skirts					21.3	13.2	4.8	13.3	18.6	2.8	2.
345 Sweaters					0.3	64.4	239.8	286.6	4.3	0.1	0.
347 Trousers					1462.4	1436.1	1576.5	527.3	259.4	73.0	368.
348 Trousers					39.7	132.0	714.0	807.7	795.8	822.4	1043.
349 Brassieres					11.6	4.7	5.8			2.8	0.
350 Dressing gowns					962.7	1643.3	1442.4	588.3	559.8	912.7	1401.
351 Nightwear								87.8	0.5	4.1	29.
352 Underwear					34.2	54.5	28.7	0.5		29.4	5.
359 Other Apparel					247.4	153.6	690.7	40.7	25.8	87.3	175.
361 Sheets											0.
362 Bedspreads and quilts							0.4				
363 Terry and other pile towe					792.2	1450.2	1929.0	1470.5	1119.9	2450.5	1490.
369 Other manufactures					3510.7	2968.2	3619.5	3438.1	3034.7	3318.7	8195.

Source: ITC

Internal factor in Brazil would have constituted more significant obstacles to increased exports of cotton textiles to the United States. However restraint levels might have significant effects on potential exports.

42. Agreements on international trade in textiles are authorized internationally by the GATT, currently through the MFA, and internally in the US by Section 204 of the Agricultural Act of 1956 and the 1962 Amendment. The Textiles Trade Policy Group (TTPG), under the chairmanship of the US Trade Representative, takes broad policy decisions on US textiles and apparel trade, whereas the Committee for the Implementation of Textile Agreements, under the chairmanship of the Department of Commerce is responsible for the implementation of US textile and apparel policy. The administration of trade agreements is realized by the Office of Textiles and Apparel (OTEXA) of the Department of Commerce.

f) Section 301 of the Trade Act of 1974 (Unfair Trade Practices)

43. Under Section 301 of the Trade Agreement Act of 1974 as amended, the President is required to take all appropriate action, including retaliation, to obtain the removal of any act, policy or practice of a foreign government which violates an international agreement or is unjustifiable, unreasonable, or discriminatory and burdens or restricts U.S. commerce.

4. Section 301 investigations are carried out by the Office of the USTR. Until today USTR would have refused to involve manufactured products imported from Brazil in section 301 investigations, regarding subsidies that would be inconsistent with the GATT subsidy Code as the GATT exempted developing countries from the outright prohibition to grant export subsidies to manufactured products. For this reason, export subsidies granted by Brazil as such are not to be considered unfair trade practices. For example, USTR refused to include Brazil in a recent investigation on speciality steels. However, the Office USTR has been conducting some investigations on agricultural products, such as poultry and soybean derivatives, under the allegation that through subsidies Brazil obtains a "more than equitable share of world exports".

(5)

## Annex. Countervailing Duties

① Entre las mayores dificultades de acceso al mercado de los Estados Unidos que enfrentan las exportaciones brasileñas de productos manufacturados se encuentran los procedimientos relacionados con derechos compensatorios.

2- Según algunos autores la imposición de derechos compensatorios es una medida correctiva, que neutraliza prácticas de comercio desleal y no debe, por tanto, ser considerado como medida proteccionista. Sin embargo ~~en este se~~ <sup>Puede</sup> ~~documenta~~ se argumenta que: (1) subsidios a la exportación otorgados por países en desarrollo no constituyen necesariamente prácticas de comercio desleal y que (2) los procedimientos relacionados con derechos compensatorios por si solo desincentivan las exportaciones a los países que los inician, tanto de artículos directamente involucrados como de otros productos, por lo cual deben calificarse como proteccionistas.

3 En determinadas circunstancias subsidios pueden causar serias distorsiones al comercio mundial, por ejemplo cuando son otorgados a industrias que han perdido competitividad internacional debido a cambios en las estructuras productivas y en las ventajas comparativas entre países. En esos casos subsidios deben ser condenados como prácticas de comercio desleal, cuando causan un daño a industrias económicamente más eficientes en otros países. En estas circunstancias la imposición de derechos compensatorios, siempre que sea de acuerdo con las reglas de conducta acordados internacionalmente, se justifica.

4 Con referencia a los países en desarrollo los subsidios son necesarios para superar distorsiones internas y externas, que impiden que los países aprovechen plenamente sus ventajas comparativas actuales y/o potenciales. En estos casos subsidios pueden constituir un instrumento de avance económico, en el beneficio no solo de los países exportadores, sino también de la economía mundial.

11 Aunque en años recientes la legislación estadounidense se ha acercada más a las disposiciones del GATT, principalmente por la introducción de una investigación de daño (para artículos importados libres de impuestos en 1974 y para artículos tributables, importados desde determinados países, en 1979) en algunos aspectos ha quedado más intolerante que las disposiciones del GATT. Las discrepancias más importantes son: la limitación unilateral de la investigación de daño en el caso de importaciones de artículos tributables a determinados países, la obligación legal de imponer derechos compensatorios en caso de determinaciones finales afirmativas de las agencias responsables y la imposición de derechos compensatorios por todo el valor del subsidio neto encontrado por el Departamento de Comercio. También el periodo de vigencia de derechos compensatorios suele ser más largo de lo necesario para eliminar el daño, lo que no debería acontecer según el código correspondiente del GATT.

12 Desde 1981 las solicitudes de empresas estadounidense para imponer derechos compensatorios a las importaciones de productos brasileños ha crecido significativamente. Generalmente Brasil trata de evitar la imposición de derechos compensatorios al gravar las ventas de artículos involucrados a los Estados Unidos con un impuesto a la exportación. Los sectores más afectados son calzado, productos siderúrgicos y jugo de naranja concentrado.

13 Los elementos de la política brasileña de promoción de exportaciones que con mayor frecuencia son incorporados en los cálculos del subsidio neto por parte del Departamento de Comercio son el crédito premio fiscal, el financiamiento de capital de giro para la producción de artículos exportables a tasas de intereses subsidiadas y la reducción del pago de impuestos sobre las utilidades. Se observa un recrudecimiento en el proteccionismo de los Estados Unidos en los cálculos recientes correspondientes a productos siderúrgicos, que incluyen subsidios domésticos.

5 En las Negociaciones Multilaterales de Comercio (NMC) se ha reconocido que subsidios forman parte integral de los programas de desarrollo económico de los países en desarrollo. Como resultado los países en desarrollo han sido exceptuado de la prohibición de otorgar subsidios a la exportación de productos manufacturados. Sin embargo, exportaciones subsidiadas que causan daño a determinada industria en otro país están sujetas a la aplicación de derechos compensatorios.

6 Sería improbable que los países industrializados estarían despus-  
tos-frente a los países en desarrollo - a renunciar en cualquier circunstancia a su práctica de gravar importaciones subsidiadas que causan un daño a determi-  
nada industria nacional con derechos compensatorios. Por esa razón los esfuerzos de los países en desarrollo deberían orientarse a establecer mejores reglas internacionales de conducta.

7 Aunque en las NMC se obtuviera cierto avance con respecto a la claridad e uniformidad acerca de las condiciones en que se pueden imponer dere-  
chos compensatorios y a las obligaciones de los países importadores, quedan abiertos muchos campos de acción para llegar a procedimientos más justos para los países en desarrollo y más propicios para la economía internacional.

8 Las investigaciones de subsidio y de daño han mantenido un caracter microeconómico, sin considerar los efectos de las presiones de grupos minoritarios para obtener la imposición de derechos compensatorios sobre otros sectores en los países importadores (por ejemplo los consumidores y exportadores) y sobre la economía mundial.

9 Aunque en las NMC se reconociera la importancia de los subsidios para los países en desarrollo, eso no se ha reflejado en la métodos de cálculo de los valores de los subsidios que se realizan en las investigaciones corres-  
pondientes. Con referencia al cálculo del subsidio neto otorgado por países en desarrollo debería permitirse reducciones que corresponderían a compensa-  
ciones por determinadas distorsiones interna y externas. Por ejemplo la sobre-  
valuación de la moneda nacional podría estimarse en base al tipo de cambio de equilibrio 1/. En las investigaciones subsidios domésticos otorgados por países en desarrollo deberían tratarse con un gran margen de tolerancia.

10 La imposición de derechos compensatorios en caso de daño comprobado a determinada industria debería ser optativa 2/, debiendo existir la posibilidad de imponer derechos compensatorios a niveles inferiores al subsidio encontrado si eso fuera suficiente para eliminar el daño.

1/ Para muchos países existen estimaciones al respecto realizadas por organismos internacionales tales como el FMI y el Banco Mundial.

2/ Por ejemplo podría legalizarse el derecho discrecional a otorgar una excepción a la imposición de derechos compensatorios cuando gravan artículos de funda-  
mental importancia para la economía de determinados países en desarrollo.

(ii) Los conceptos subsidio y dumping

14 En las concepciones originales del GATT se consideraba como similares a los subsidios a la exportación y a la subvaluación de productos exportados (dumping). Ambas prácticas permitirían que productos son exportados a precios inferiores a los que, en condiciones comparables, rigen en el mercado interno del país productor. (Hechos los ajustes necesarios, por ejemplo, por diferencias en los sistemas tributarios; normalmente se considera el precio ex-fabrica) 1/.

15 En el caso de los subsidios a la exportación el menor precio de exportación es posible porque los gobiernos ofrecen ventajas a la actividad exportadora que no son disponibles para ventas dirigidas al mercado interno. En el caso de dumping el menor precio es el resultado de la política de empresas, que establecen precios diferentes en mercados diferentes. Normalmente dumping significa que los productos son ofrecidos a precios que son insuficientes para cubrir los costos de producción a largo plazo.

16 Dentro del GATT tradicionalmente se hablaba de "menos que el valor normal" (less than normal value) 2/ en el caso de dumping y de prácticas de "política de precios dual" (dual pricing) en el caso de subsidios. (Art. XVI: 4 del Acuerdo General).

17 Sin embargo, en las Negociaciones Multilaterales de Comercio (NMC) se habría abandonado, bajo insistencia de los Estados Unidos, el criterio de "política de precios dual". 3/ Se ha argumentado que en la práctica las empresas siempre pueden diferenciar sus precios por mercados, por ejemplo en función de diferentes elasticidades de demanda, lo que no depende de la existencia de subsidios.

18 No existe una clara definición de "subsidios". En el contexto de este estudio subsidios podrían definirse como transferencias de recursos, a precios inferiores a los de mercado, condicionados a cierto desempeño económico. En ese sentido subsidios deben distinguirse por ejemplo de pagos que forman parte de la previsión social, que no son condicionados a determinado desempeño económico. Aunque los otorgantes de subsidios pueden ser tanto el sector público como el sector privado casi siempre el otorgante será el gobierno. Deben distinguirse entre subsidios directos a la exportación y subsidios domésticos, que indirectamente pueden influir sobre la actividad exportadora.

1/ Si el producto es destinado exclusivamente a la exportación el precio comparable sería el precio de exportación a otros países o el costo de producción el país de origen, incrementado con una margen razonable de costos de comercialización y de utilidades.

2/ Less than Fair Value (LTFV) en la legislación norteamericana

3/ Véase: GATT "Agreement on Interpretation and Application of artículos VI, XVI, and XXIII of the general Agreement of Tariffs and Trade": Article 9:1.

El primer reglamento sobre derechos compensatorios en los Estados Unidos fue establecido como parte del Tariff Act de 1890, con el fin de proteger los productores de azúcar contra importaciones subsidiadas. Sin embargo la primera ley general de derechos compensatorios fue creada por la Ley de Aranceles (Tariff Act) de 1897. Ese

estatuto autorizó al Secretario del Tesoro a imponer derechos compensatorios igual al valor neto del subsidio otorgado directamente o indirectamente por un gobierno extranjero a la exportación de una mercadería sujeta de derechos de importación en los Estados Unidos. La ley no se aplicó a artículos que entraban al mercado estadounidense libres de derechos de aduana, dado que fueron considerados como no-competitivos con la industria nacional. La cobertura de la legislación de derechos compensatorios fue ampliada en los Tariff Acts de 1913 y 1922, extendiéndose la autorización para aplicar derechos compensatorios a importaciones de mercaderías que recibían en el país productos subsidios domésticos. La sección 303 del Tariff Act 1930 autorizó al Secretario del Tesoro estimar el valor neto de cualquier subsidio otorgado por gobiernos extranjeros. El Tariff Act de 1930 no fue enmendado hasta 1974, cuando se estableció la Ley de Comercio (Trade Act). En todo ese tiempo la legislación estadounidense no incorporaba una investigación de daño, siendo la existencia comprobada de subsidios el único requisito legal para poder aplicar derechos compensatorios. De esa manera la legislación estadounidense venía de ser conflictiva con los artículos correspondientes del GATT a partir de la creación de ese organismo en 1947. Dado que con referencia a importaciones tributables la legislación estadounidense sobre derechos compensatorios tenía fecha anterior a la creación del GATT, Estados Unidos no había sido obligado a legalizar una investigación de daño bajo la "clausula del abuelo" (grandfather clause) previsto en el Protocol of provisional application.

20 La ley de Comercio de 1974 podría considerarse como compromiso entre esfuerzos del Departamento del Tesoro a adaptar la interpretación de la Sección 303 del Tariff Act de 1930 a las disposiciones del GATT y a presiones dentro y fuera del Congreso a otorgar protección a la industria y el empleo en los Estados Unidos. Los principales puntos introducidos en la Ley de Comercio con respecto a derechos compensatorios son:

- La inclusión de artículos libres de derechos de aduana en las provisiones sobre derechos compensatorios, para local una determinación de daño por parte de ITC venía a ser requisito legal 1/.
- La imposición de límites de tiempo a las investigaciones de subsidios para la determinación preliminar (6 meses a partir de la presentación de una reclamación) y final (un año) del Departamento del Tesoro.
- El establecimiento del derecho a revisión judicial en caso de determinaciones negativas.
- El congreso autorizó al Secretario del Tesoro, por un período de cuatro años a partir del 3 de enero de 1975, a hacer una excepción (waiver) a la imposición de derechos compensatorios, cuando: (1) el país exportador tomara medidas adecuadas para reducir o eliminar los impactos adversos de los subsidios; (2) existieran perspectivas

(10)

razobles que se podrian realizar acuerdos comerciales para reducir o eliminar barreras o distorsiones en el comercio internacional; y (3) si la imposición de derechos compensatorios podría obstaculizar la conclusión satisfactoria de las NMC. La autorización de otorgar esa excepción, sin embargo, era susceptible de recibir un veto de la Cámara de Representantes o del Senado, por mayoría.

2/ A través de la Ley de Convenios Comerciales (Trade Agreements Act) de 1979 la legislación estadounidense fue adaptada para incorporar gran parte de los puntos convenidos internacionalmente en el Acuerdo de Interpretación del GATT 1/. Estados Unidos aceptó finalmente legalizar una investigación de daño como requisito legal para la imposición de derechos compensatorios a las importaciones subsidiadas de mercaderías tributables. Sin embargo, Estados Unidos limitó ese derecho a "países bajo acuerdo" (countries under the agreement) que aceptaran compromisos internacionales con referencia a sus programas de subsidios a la exportación.

Según la sección 701 (b) de la ley mencionada esos países son:

- países que han accedido al Acuerdo de Interpretación del GATT
- países que no tienen acceso legal al Acuerdo de Interpretación pero que asumen unilateralmente responsabilidades similares con respecto a los Estados Unidos.
- países que tienen acuerdos bilaterales con los Estados Unidos.

A importaciones procedentes de esos países se aplica Sección 701 de la Ley de Convenios Comerciales. Todos los demás países son sujetos al Tariff Act de 1930, enmendado por la Ley de Convenios Comerciales. El Tariff Act exige una investigación de daño solamente en el caso de importaciones de artículos libres de derechos aduaneros. También la posibilidad de suspender investigaciones por intermedio de un acuerdo con ITA es limitado a favor de gobiernos de países sujetos a Sección 701.

1/ Para una explicación crítica y detallada del Acuerdo de Interpretación y sus consecuencias para la legislación estadounidense. Véase: United States International Trade Commission: Agreement being negotiated at the multilateral trade negotiations in Geneva - U.S. International Trade Commission Investigation nº 332-101; analysis on nontariff agreements, introduction and overview of legal issues, subsidies, countervailing duty measures agreement. Washington, U.S. Government Printing Office, Aug. 1979. 285 p. (MTN Studies, 6 - part 1).



22 Como resultado de lo anterior la legislación estadounidense actualmente exige una investigación de daño en el caso de importaciones subsidiadas de mercadorías que entran al país libres de derechos de aduana de todas las procedencias y de importaciones subsidiadas de mercadorías tributables provenientes de países que han asumido las obligaciones de las MTN o obligaciones equivalentes.

23 Otras modificaciones introducidas por la Ley de Convenios Comerciales son el establecimiento de límites estrictos de tiempo a determinaciones dentro de secciones 303 y 701, un mayor acceso a la información recopilada y procesada en el curso de las investigaciones y la posibilidad de imponer - a través de depósitos - derechos compensatorios retroactivos.

24 Simultáneamente a la promulgación de la Ley de Convenios Comerciales se realizaron modificaciones institucionales al transferir las investigaciones de subsidios y todas las demás responsabilidades relacionadas a la administración de las disposiciones legales sobre derechos compensatorios del Secretario del Tesoro al Secretario de Comercio, al Departamento de Comercio, particularmente la Administración de Comercio Internacional.

IV) LAS INVESTIGACIONES SOBRE SUBSIDIOS Y DAÑO EN LOS ESTADOS UNIDOS

25

1) Marco Institucional

a) Agencias responsables

i) Departamento de Comercio: Administración de Comercio Internacional (ACI)

Desde el 19 de enero de 1980 la agencia responsable para las investigaciones de subsidios es la Administración de Comercio Internacional (ACI) del Departamento de Comercio. Esa autoridad es ejercida por varias oficinas que funcionan bajo el Subsecretario Asistente para Administración de Importaciones (Deputy Assistant Secretary for Import Administration). Esas oficinas son:

- Oficina de Investigaciones (Office of Investigations), que realiza las investigaciones sobre subsidios. Esa oficina esta dividida en varias divisiones según áreas geográficas.
- Oficina de Política (Office of Policy), que se preocupa de desarrollar una interpretación e implementación coherente y consistente de la legislación correspondiente a derechos compensatorios.
- Oficina de Control (Office of Compliance), que es responsable para asegurar que la cobranza de derechos compensatorios (y anti-dumping) se realiza correctamente. Esa oficina revisó también los derechos compensatorios existentes antes de la promulgación de la Ley de Convenios Comerciales y es responsable para controlar el comercio en artículos con referencia a los cuales se realizaron acuerdos que resultaron en la suspensión de investigaciones.

ii) La Comisión de Comercio Internacional (CCI)

26 Las investigaciones de dano están a cargo de la Comisión de Comercio Internacional (CCI). Esta comisión es una agencia independiente, compuesta por seis comisionados, nombrados por el Presidente con aprobación del Senado, por un periodo de nueve años.

27 La CCI debe determinar si importaciones subvaluadas (dumping) o subsidiadas causan un daño material, la amenaza de un daño material o el atraso material del establecimiento de una industria en los Estados Unidos.

26 Las decisiones de la CCI son tomadas por simple mayoría de los votos de los seis comisionados. En caso de una votación dividida la determinación se considera afirmativa.

27 Se ha observado que las investigaciones sobre subsidios y dumping serían procesos relativamente técnicos, dejando poco lugar para autoridad discrecional en el proceso de toma de decisiones. Eso se reflejaría en el hecho que los funcionarios a cargo de las investigaciones son de categorías intermedias. Se ha comentado también que la asignación de esas investigaciones al Departamento de Comercio en lugar del Departamento del Tesoro en la práctica habría reforzado las tendencias proteccionistas, dado que el departamento del Tesoro sería más propenso a considerar aspectos generales de política externa 1/.

30 En cambio la determinación sobre la existencia de daño es un proceso más complejo, con más lugar para interpretación y discreción, por ejemplo con respecto a la definición de la industria afectada, la consideración de otros factores que están afectando la industria y su ponderación con el crecimiento de importaciones subsidiadas. Tal como fue mencionado, las decisiones de la CCI son tomadas por funcionarios de alto nivel, nombrados por el Presidente.

*En las investigaciones de daño la*

31 CCI debe determinar si importaciones subsidiadas (o subvaluadas) 1/ causan o amenazan generar un daño material a determinada industria o un atraso en el establecimiento de una determinada industria en los Estados Unidos.

32 Daño material es definido como un daño que es "derivado, tangible y importante" (which is not inconsequential, immaterial or unimportant), lo cual se establece a partir de una serie de indicadores relativos a utilidades, empleo, salarios, grado de utilización de la capacidad instalada, acumulación involuntaria de stocks, etc.

/ Vease: Nelson, Douglas R. The political structure of the new protectionism. Washington, World Bank, July 1981. 60 p. (World Bank Staff. Working Paper, 471)

Las investigaciones de daño con respecto a importaciones que - según se alega - se realizan en condiciones de "comercio desleal" son iguales para

Las investigaciones de daño de ITC abarcan los siguientes temas:

- Definición del product igual - o si no existiera producto igual más similar en características y utilización (like product). Se definirían productos a un nivel más específico, por ejemplo en base a procesos de producción, utilización o al factor calidad, si los datos disponibles permitan identificarlos. A medida que sea más específica la definición del producto aumentaría la posibilidad de una determinación afirmativa de perjuicio, dado que de esa manera las importaciones subsidiadas son relacionadas a un segmento del mercado más pequeño, incrementándose su participación relativa.
- Definición de la industria nacional del producto "igual". La industria nacional se define como "los productores domésticos en su conjunto o aquellos productores cuya producción colectiva constituye una proporción mayor de la producción doméstica de tal producto" (Sección 771 (4) (A) del Tariff Act de 1930). La industria nacional en principio incluye también empresas extranjeras establecidas dentro de los Estados Unidos. Cuando productores son relacionados con los exportadores o importadores de los artículos investigados ellos pueden en "circunstancias apropiadas" ser excluidos de la "industria nacional" (Sección 771 (4) (B)).
- Determinación del crecimiento de las importaciones investigadas en términos absolutos y en relación a las importaciones totales, el consumo aparente, la producción nacional, etc.
- Determinación de los efectos de las importaciones subsidiadas sobre los precios internos, que pueden ser caídas en los precios (underpricing o underselling) o impedimiento de aumentos normales en los precios (price depression o price suppression)
- Determinación de ventas perdidas por partes de la industria nacional por causa de las importaciones subsidiadas. Esa parte de la investigación normalmente se realiza en base a encuestas, que ponen especial interés en saber si el factor precio ha sido la consideración principal para substituir productos nacionales por productos importados que gozan de subsidios.

- Analisis de los efectos sobre la industria nacional en términos de utilidades, empleo, salarios, utilización de la capacidad instalada, acumulación involuntaria de stocks, etc.
- Analisis de otros factores que influyen sobre el estado de la industria tales como reducción de la demanda, importaciones no subsidiadas de otras fuentes, y cambios en los patrones de consumo y cuyos efectos no deben ser atribuidos a incrementos de importaciones subsidiadas.

34 Para analizar la amenaza de daño la CCI considera, entre otros factores, (1) el ritmo de crecimiento de las importaciones subsidiadas en los Estados Unidos, (2) la capacidad exportadora del país que otorga subsidios, y (3) la disponibilidad de otros mercados. Para determinar la capacidad exportadora la CCI normalmente evalúa factores tales como la capacidad de producción (en relación al consumo interno en el país exportador), el ritmo de incremento de esa capacidad, la existencia de capital ociosa o de stocks acumulados, etc.

35 Aparte de usar estadísticas de producción, comercio, encuestas, contactos telefónicos, etc., se organiza dentro de cada investigación una audiencia pública (public hearing) donde los interesados presentan argumentos a favor o en contra de la determinación de daño. Los directamente interesados son los solicitantes de la investigación por un lado y las empresas afectadas en los países exportadores o su gobiernos por otro lado.

36 En caso de dudas sobre la causalidad entre dificultades sufridas por determinada industria nacional, crecientes importaciones, precios y ventas perdidas la CCI estaría inclinada a dar el beneficio de la duda a los solicitantes, si a su juicio existiera la posibilidad de daño como resultado de importaciones que - según se alega - son subsidiadas.

37 En las investigaciones finales las estadísticas y las causalidades son analizadas con más rigor. Sin embargo, existirían diferencias de opinión acerca de algunos temas importantes; por ejemplo con respecto a la interpretación de las circunstancias en que se puede aplicar el criterio de cumulación cuando las investigaciones de refieren a importaciones de varios países 1/. Otro tema de discusión se refiere al problema de causalidad entre subsidios y daño, específicamente sobre la pregunta si debe existir una relación entre los niveles de los subsidios y los márgenes de "underpricing".

38 Una determinación final afirmativa por parte de la CCI acerca del daño causado por importaciones subsidiadas tiene resultados claramente definidos, siendo obligatoria la imposición de un derecho compensatorio igual al valor neto del subsidio encontrado.